

PENINGKATAN DAYA SAING: Pendekatan Paradigmatik-Politis*

Riswandha Imawan

Abstract

As liberal-based political-economic order increasingly globalised, each country have to gear in improving its competitiveness. Each country attempt to optimise its comparative advantage in order to survive in such an order. Judging from political perspective, the author argues that capability to perform competitively at the global and international arena, Indonesia has to institutionalise domestic political economic system, both at national and local level. The political format suggested for that purpose is resemble to what Deborah Stone calls: the polis model. It is true the globalised world order tend to marginalised the role of the government, yet, the government of Indonesia responsible to set up a sound policy for improving national and local competitiveness. Nonetheless the state role is to empower, rather than to dominate, let alone dependency creating. The challenges and strategy to meet them is offered at the end of this article.

Kata-kata kunci: *daya saing; globalisasi; pasar*

Konsep daya saing berkaitan dengan aktivitas perekonomian dan hal itupun biasanya dipahami dalam kerangka pikir ekonomik. Konsep ini pada dasarnya menjelaskan upaya peningkatan *bargaining position*

* Ditulis ulang dari bahan ceramah Diklatpim Tingkat II, Badan Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah Propinsi Jawa Timur, Surabaya pada tanggal 29 November 2001.

Riswandha Imawan adalah dosen pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

dalam rangka memaksimalkan pencapaian tujuan kita berhadapan dengan posisi dan tujuan pihak lain. Oleh karena itu konsep ini bisa didekati secara politik. Tulisan pendek ini bermaksud untuk menyajikan pendekatan politik terhadap persoalan pengembangan daya saing tersebut.

Perlu dipahami pula bahwa kemampuan untuk mengembangkan daya saing sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor politik. Ada dua faktor penting yang senantiasa terkait yakni keputusan politik dan proses politik. *Pertama*, keputusan politik yang umumnya bersifat visioner. Keputusan politik yang demikian ini berfungsi memberi arah perjalanan satu bangsa ke depan. Tepat atau tidak tepatnya upaya satu bangsa mewujudkan impiannya, dimulai dari satu keputusan politik. *Kedua*, proses politik yang demokratis yang didamba banyak orang menghendaki adanya kompetisi antar aktor-aktor yang terlibat dalam proses itu. Kompetisi tidak sekedar melahirkan pilihan-pilihan kebijakan yang rasional yang bisa dipilih oleh satu bangsa (atau satu masyarakat) namun juga melahirkan aktor-aktor bangsa yang handal untuk dikonteskan di tingkat internasional. Pengembangan daya saing secara ekonomis akan diuntungkan oleh bekerjanya kedua faktor politik tersebut. Pengelolaan faktor-faktor politik ini penting dilakukan untuk menopang hajat nasional mengembangkan daya saing.

Paradigma Baru

Era baru yang terkuak mengawali milenium ke 3 ini sering disebut sebagai era globalisasi. Era ini harus disambut secara tepat karena menyediakan kesempatan emas bagi bangsa Indonesia untuk memotong kompas proses pembangunan (ekonomi dan politik). Bila kita berhasil memanfaatkan ruang dan peluang terbuka di era ini, maka jarak antara bangsa Indonesia dan bangsa-bangsa lain yang telah lebih dahulu berkembang bisa dipendekkan. Sebaliknya, bila gagal, maka jarak yang ada akan semakin melebar dan bukan mustahil bangsa Indonesia akan terperosok ke dalam jurang kesulitan yang lebih dalam lagi. Kita perlu langkah-langkah strategis untuk meresponnya.

¹ Paradigma diartikan sebagai cara pandang ilmiah terhadap satu fenomena.

Untuk menghindari kemungkinan terburuk yang bisa terjadi dan terlebih-lebih untuk merespon secara strategis dibutuhkan sebuah paradigma baru. Paradigma dimaknakan sebagai cara pandang ilmiah terhadap satu hal atau satu persoalan. Dalam menghadapi era baru ini kita perlu menegaskan *world view* (cara pandang) dan *stand point* (titik pijak) yang jelas. Pandangan yang jelas tentang hal-hal yang harus dipikirkan ini dibangun di atas susunan teori dan konseptualisasi yang mapan. Tulisan ini berusaha menawarkan sebuah paradigma baru dalam kaitannya dengan peningkatan daya saing bangsa Indonesia serta pelaksanaan otonomi daerah. Bukan satu kebetulan bila pelaksanaan UU nomer 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bertepatan dengan tahap awal proses globalisasi terencana yang berlangsung pada kawasan regional maupun internasional.

Peningkatan daya saing hanya bisa dilakukan bila satu kelompok masyarakat berhasil merumuskan satu paradigma baru.¹ Perumusan paradigma baru ini mensyaratkan kita mampu membaca perkembangan politik-ekonomi kontemporer dengan sudut pandang dan titik pijak yang jelas. Ada sejumlah hal yang penting untuk kita lakukan, dan hal-hal tersebut akan menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini.

Pertama, kita dituntut untuk bisa menafsirkan secara cermat berbagai hal yang tersembunyi dibalik istilah globalisasi. Yang lebih penting dalam rangka itu adalah mengidentifikasi tantangan-tantangan yang harus dijawab.

Kedua, mencermati format politik yang diperlukan untuk bisa tampil sebagai pelaku ekonomi yang mengglobal. Untuk bisa menjawab tantangan dengan baik kita perlu melakukan transformasi format politik sedemikian sehingga bisa tampil sebagai pelaku yang kompeten. Format politik lama sangat diwarnai oleh dominasi negara, seperti apakah format yang kondusif agar bisa tampil sebagai pemain di era globalisasi ini?

Ketiga, merumuskan peran baru yang harus dimainkan dalam format baru. Kalau di masa lalu pemerintah yang serba menentukan proses politik, seperti apakah peran baru yang harus dimainkan?

Keempat, merumuskan detail langkah strategis. Langkah strategis ini hanya bisa dirumuskan setelah kita melakukan assessment tentang peluang dan kendala yang kita hadapi, baik pada level nasional maupun lokal.

Butir-butir persoalan tersebut di atas akan dibahas satu per satu berikut ini.

Globalisasi: Tantangan yang Harus Direspon

Perkembangan terakhir mengindikasikan bahwa perumusan paradigma untuk pengembangan daya saing itu harus memperhatikan faktor-faktor: kompetisi, intervensi minimal dari pemerintah (negara), penemuan ide-ide asli (*genuine idea*), dan perhitungan secara cermat dampak globalisasi terhadap kehidupan sosial-politik satu bangsa. Dari keempat faktor ini, globalisasi merupakan faktor predator. Maksudnya rumusan atau pemahaman terhadap ketiga faktor yang lain sangat ditentukan oleh pemahaman kita mengenai "apa itu globalisasi"

Secara politis kecermatan untuk memahami esensi globalisasi ini sangatlah penting. *Pertama*, berakhirnya perang dingin menyebabkan dominasi negara-negara "Barat" tak terhindari. Dominasi ini membuat ketergantungan yang sangat tinggi, terutama karena elemen modal dan teknologi yang nyaris tidak dimiliki oleh negara-negara sedang berkembang. Pada posisi ini, sangat mudah bagi negara-negara "Barat" untuk menyeter dinamika sosial-politik yang berlangsung di negara yang sedang membangun. Tanpa kesadaran kritis dalam memaknai dan dalam menyingkap dibalik apa yang diwacanakan oleh Barat, kita akan tetap dalam posisi tertinggal.

Kedua, sejauh ini terjadi pencampuradukkan antara makna internasionalisasi, multinasionalisasi, dan globalisasi.² Internasionalisasi merupakan arus pertukaran (barang, jasa ataupun ide) di antara dua atau lebih negara. Multinasionalisasi merupakan transfer (terutama SDA dan kapital) dari satu ekonomi nasional ke ekonomi nasional yang lain. Globalisasi merupakan proses yang memungkinkan kejadian di satu belahan dunia berakibat penting bagi individu dan komunitas di bagian dunia yang lain. Akibat pencampuradukan pemahaman di atas, globalisasi dipahami (atau tampil) dalam berbagai bentuk:

² Mochtar Mas'ood (1998). *Ekonomi-Politik Pembangunan Indonesia: Memahami Beberapa Isyu Pokok*. Yogyakarta: Program Studi Magister Administrasi Publik, Pasca Sarjana UGM, Diklat Kuliah.

- Keuangan dan modal, yang "memaksa" satu negara melakukan deregulasi pasar finansial.
- Pasar dan daya saing dunia usaha, yang mengakibatkan terintegrasinya dunia bisnis melalui aliansi strategis yang diprakarsai oleh negara-negara maju.
- Difusi teknologi, yang memunculkan kecenderungan pola kerja yang sama untuk seluruh dunia; terkenal dengan istilah *Toyotism*.
- Budaya (pola) hidup konsumtif, terjadi transplantasi gaya hidup dominan yang ada di negara maju.
- *Regulatory and Governance*, muncul kecenderungan berkurangnya peran pemerintah nasional dalam merancang aturan main dari *global governance*.
- Unifikasi politik dunia, masyarakat seluruh dunia terintegrasi kedalam satu sistem ekonomi-politik global di bawah pimpinan satu negara inti.
- Persepsi dan kesadaran, terjadi proses sosio-kultural yang memusat pada "satu bumi."

Catatan yang perlu diperhatikan dari proses globalisasi ini dikemukakan oleh Heru Nugroho. Menurut pengamatannya, globalisasi bukanlah sebuah konsep yang netral, yang setiap negara memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mempengaruhi dinamika internasional. Globalisasi mengandung makna dominasi, yakni tertariknya semua sistem nasional kedalam satu tataran nilai yang berpatokan pada paham liberalisme.³ Artinya, posisi pemerintahan satu negara bisa "terjepit" antara suasana kompetisi yang berkembang pada tataran masyarakat, dengan ancaman dominasi yang menantinya pada tataran internasional. Pemerintah menjadi perisai agar dominasi internasional tidak menyentuh suasana kompetisi di tingkat lokal maupun nasional, dan pada saat yang sama menjadi ujung tombak pemaksimalan kepentingan nasional ditingkat internasional dengan bekal produk-produk yang dihasilkan ditingkat lokal.

Sama halnya dengan negara berkembang lain, sangat berat bagi Indonesia untuk secara sendirian menghadapi ancaman dominasi di era

³ Heru Nugroho (1996). 'Perdagangan Bebas dan Liberalisasi Politik di Indonesia,' makalah pada Seminar Dies Natalis Fisipol UGM ke 41 dengan tema "Pergeseran Sosial-Politik dalam Era Globalisasi," Yogyakarta, 16 September.

globalisasi. Kerjasama regional sangat diperlukan sebab, sesuai dalil politik, kuantitas pendukung sangat menentukan diperhatikan atau tidak diperhatikannya satu isu. *Bargaining position* kita sangat ditentukan oleh keberhasilan kita mentransformasi isu yang hendak kita perjuangkan menjadi isu regional. Logika yang sama dapat digunakan untuk mengangkat daya saing lokal. Agar daya saing mereka meningkat, aktor lokal harus mampu mentransformasikan isu mereka menjadi isu regional. Otomatis daya saing nasional akan makin menguat apabila telah ditopang oleh bekerjanya mekanisme kompetisi regional. Karena itu, untuk meningkatkan daya saing nasional, pemerintah Indonesia perlu menghidupkan dan membuka peluang bagi munculnya kompetisi regional.

Transformasi Politik Menuju 'Market Model'

Daya saing atau 'kemampuan untuk besaing' tidak tumbuh dengan sendirinya. Kalaupun ada yang berusaha menumbuhkan, hal itu tidak bisa dilakukan secara perorangan. Perlu penataan secara terpolo dengan format yang jelas dan khas. Singkat kata, perlu format politik yang kondusif untuk bisa mereproduksi upaya pengembangan daya saing. Untuk itu, pertama-tama akan dibahas persoalan daya saing, dan setelah itu dirumuskan format yang diperlukan dalam rangka memfasilitasi reproduksi peningkatan daya saing.

1. Daya saing

Konsep daya saing umumnya dikaitkan dengan konsep *comparative advantage*, yakni dimilikinya unsur-unsur penunjang proses produksi yang memungkinkan satu negara menarik investor untuk melakukan investasi ke negaranya, tidak ke negara yang lain. Konotasi *advantage* di sini adalah situasi yang memungkinkan pemodal menuai keuntungan semaksimal mungkin. Misalnya dengan menyediakan lahan murah, upah buruh murah, dan suplai bahan mentah produksi yang terjamin kontinuitasnya dengan harga yang lebih murah daripada harga yang ditawarkan oleh negara lain.⁴ Artinya, kekuatan modal dan keunggulan

⁴ Unsur yang mempengaruhi daya saing antara lain: pekerja (buruh), bahan mentah, dana, manajemen, serta faktor-faktor lokal yang secara langsung berpengaruh terhadap proses produksi. Lihat: George Steiner dan John Steiner (1994). *Business, Government, and Society*. New York, NY.: McGraw-Hill Inc., hal. 368.

teknologi menjadi kunci penentu peningkatan daya saing (penjualan produk) satu negara. Sayang di saat bangsa-bangsa di dunia ini mulai menapaki era baru, negara-negara sedang berkembang (termasuk Indonesia) umumnya lemah di kedua elemen terakhir ini. Melalui kelemahan ini kepentingan negara berkembang dikendalikan oleh kepentingan negara maju. Artinya dilihat dari sudut kepentingan negara sedang berkembang, konsep *comparative advantage* ini lebih tepat dibaca sebagai *comparative disadvantage*.

Bila dikaitkan dengan sudut pandang politik, selain elemen teknologi dan modal, elemen penting lain dari daya saing adalah adanya kompetisi, khususnya kompetisi internal. Maksudnya, sebelum produk yang dihasilkan oleh satu bangsa dikonteskan dengan produk bangsa-bangsa lain, harus dipastikan bahwa produk itu sudah dikonteskan di antara elemen-elemen bangsa itu sendiri. Artinya, untuk bisa benar-benar menghasilkan produk unggulan, atau aktor yang handal untuk "mewakili" bangsa di pentas internasional, perlu diciptakan kompetisi di tiap tingkatan masyarakat. Prinsip *survival of the fittest* (siapa yang kuat maka dia yang akan bertahan) berlaku disini. Hanya melalui kompetisi internal maka satu bangsa dapat *survive* pada kompetisi regional maupun global.

Kompetisi merupakan unsur *comparative advantage* yang menjadi perhatian utama dari analisa politik. Lokus politik adalah kekuasaan. Melalui kompetisi tiap aktor politik berusaha menguasai sebesar mungkin porsi nilai yang tersedia dalam satu masyarakat.⁵ Secara demokratis kompetisi itu harus berlangsung dalam "pasar terbuka." Sedapat mungkin "pasar" ini steril dari intervensi negara. Karena itu muncul penilaian bahwa ruang untuk berkompetisi hanya dijumpai dalam satu masyarakat yang demokratis.

Di dalam "pasar" itu kompetisi dilakukan secara damai, mengutamakan argumentasi dan persuasi, tanpa menafikan dimensi komplementer dari aktivitas yang berlangsung. Mereka yang terlibat interaksi berusaha untuk menjadi yang terbaik. Hal itu dilakukan tanpa melupakan bahwa nilai lebih yang dimiliki sifatnya menutupi atau

⁵ Kekuasaan itu sendiri dimaknai sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kepercayaan, sikap, persepsi, maupun perilaku orang lain.

melengkapi kompetitor yang lain. Idealisasi fungsi pasar seperti ini hanya bisa ditemukan dalam masyarakat yang tingkat kematangan berdemokrasinya relatif tinggi. Setidaknya masyarakat mengenal dan menjalankan lima nilai dasar demokrasi sebagai basis berkompetisi, yakni: *equal opportunity*, *majority*, *independence*, *transparency* dan *rational choice*. Konkretnya, setiap tindakan warga masyarakat masih dalam batas bingkai kelima nilai dasar demokrasi. Bila aktivitas politik warga masyarakat makin terikat dengan kelima nilai dasar ini, maka bisa dikatakan semakin matang kehidupan berdemokrasi di masyarakat itu. Melalui pematangan kesadaran berdemokrasi inilah diharapkan muncul kesediaan setiap warga masyarakat untuk bersikap toleran tanpa mengorbankan *fairness*.

2. Format berbasis pasar

Persoalan besar bagi negara berkembang, termasuk Indonesia adalah pelembagaan demokrasi. Format pemerintahan yang demokratis merupakan keniscayaan untuk bisa mengembangkan daya saing, namun justru format itulah yang sulit diwujudkan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Tuntutan demokratisasi datang bersamaan dengan tuntutan peningkatan daya saing. "Pasar" belum terbentuk namun persaingan sudah harus dilaksanakan.

Kesulitan untuk mengembangkan format yang kondusif bagi pengembangan daya saing ini terlihat dalam berbagai bentuk. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut.

Pertama, demarkasi antara ranah publik dengan ranah *private* menjadi sangat kabur. Ketika para aktor dituntut untuk berkompetisi agar bisa tersaring para pelaku yang kompeten, para aktor tersebut buru-buru berlindung di balik otoritas negara. Negara justru membiarkan tereproduksi aktor-aktor yang tidak kompeten dan mereka senantiasa mengedepankan kewenangannya dari pada kompetensinya.

Kedua, domain publik yang seharusnya kebal justru sangat rentan terhadap segala macam intervensi negara. Format politik yang pro-

⁶ Contohnya Kepmendagri nomor 130-67, tanggal 20 Februari 2002, tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, dan Daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per Bidang dari Departemen/LPND. Definisi urusan yang sangat rinci yang tercantum didalamnya, sebenarnya tidak sejalan dengan semangat memberikan kewenangan kepada (masyarakat dan pemerintah) daerah yang menjadi ruh UU nomor 22 tahun 1999.

pasar adalah format yang ditopang oleh sektor publik yang handal. Mengingat terbatasnya sumberdaya yang ada dalam kendalinya, negara akan justru lebih efisien kalau mengandalkan peran sektor non negara dan dengan demikian sumberdaya dalam jumlah terbatas yang ada dalam kendalinya bisa dimanfaatkan secara strategis.

Apa saja ciri masyarakat demokratis yang "pasarnya" sudah terbentuk? Dalam rangka memahami hal ini kerangka pikir Deborah Stone kiranya sangat membantu. Menurut dia, secara generik ada dua ekstrim format politik. Dia menyebutnya sebagai *market model* dan *polis model*. Model atau format yang kondusif adalah model market. Untuk itu ada baiknya kita cermati *check-list* yang dirumuskan Stone. Dengan *check-list* ini kita bisa membandingkan perbedaan dasar antara keduanya. Tabel 1 memperlihatkan hal itu.

Tabel 1
Pilihan Format Politik yang Dilawarkan Deborah Stone

	POLIS MODEL	MARKET MODEL
Unit of Analysis	Community	Individual
Motivations	Public interest (as well as self-interest)	Self-interest
Chief conflict	Self-interest versus public interest (commons problems).	Self-interest versus self-interest
Sources of people's idea and preferences	Influences from outside.	Self generation within the individual
Nature of collective activity	Cooperation and competition	Competition
Criteria for individual decision-making	Loyalty (to people, places, organizations, products), maximize self-interest, promote public interest	Maximizing self-interest, minimizing cost
Building blocks of social action	Groups and organizations	Individuals
Nature of information	Ambiguous, interpretative, incomplete, strategically manipulated	Accurate, complete, fully available
How things work	Laws of passion (eg., human resources are renewable and expand with use)	Laws of matter (eg. material resources are finite and diminish with use).
Sources of change	<ul style="list-style-type: none"> □ Ideas, persuasions, alliances □ Pursuit of power, pursuit of own welfare, pursuit of public interest 	<ul style="list-style-type: none"> □ Material exchange □ Quest to maximize own welfare

⁷ Deborah Stone (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. London, UK.: W.W. Norton & Company. Hal. 33.

Untuk kepentingan pembahasan ini, *polis model* bisa dikatakan sebagai format yang “pasarnya” belum terbentuk. Secara umum, Indonesia masuk memiliki format yang sejalan dengan *polis model* ini. Pengembangan daya saing dilakukan dengan dengan menstransformasi tatanan yang berlaku dengan kisi-kisi yang diuraikan dalam tabel 1 tersebut. Hal ini bisa dijelaskan berikut ini:

- » Dalam *polis model* para aktor mengguakan unit analisis pada lingkup *community*. Kepentingan komunitas lebih penting daripada kepentingan individual. *Model market*, sebaliknya, digerakkan oleh aktor-aktor yang melihat persoalan pada level individual. Asumsinya perjuangan kepentingan individual pada gilirannya akan menghasilkan kemaslahatan.
- » Dinamika masyarakat dalam *polis model* dipacu oleh motif memperjuangkan kepentingan publik, meskipun motivasi perorangan tidak diingkari. Dalam masyarakat yang formatnya sudah sesuai dengan *market model* dinamikanya sangat mengandalkan perjuangan kepentingan pribadi (*self interest*).
- » Mengingat para pelaku politik, utamanya pemerintah mencoba mengedepankan kepentingan komunitas, nuansa konflik yang mengedepan adalah konflik antara kepentingan perorangan dengan kepentingan publik. Sementara nuansa konflik yang mengedepan adalah konflik antara pihak-pihak yang memperjuangkan *self-interest* masing-masing.
- » Dalam tatanan yang dijuluki memiliki *polis model*, sumber gagasan dan ide biasanya disuntikkan dari “luar” komunitas. Dalam hal ini, negara dengan dukungan para pakar dan teori-teori yang dipinjam dari kepustakaan asing memegang peranan penting dalam menginjeeksi gagasan-gagasan yang menjadi acuan publik. Hal ini berbeda jauh dengan yang terjadi dalam *market model*. Ide-ide bermunculan dari para aktor yang berusaha memperjuangkan kepentingannya, termasuk dalam memenangkan kompetisi. Ide-ide inovatif muncul dari keperluan untuk memenangkan persaingan.
- » Dengan mengingat berbagai hal tersebut di atas, kita segera bisa memahami bahwa perilaku kolektif dalam *polis model* terlihat mengedepankan kerja sama, meskipun tidak harus membunuh kompetisi. Ini berbeda jauh dengan yang terjadi dalam *market model*. Aktivitas kolektif terbangun dari keteraturan yang terbentuk dari

pihak-pihak yang berkompetisi. Pasar terbentuk oleh perjuangan individual semua pelaku yang terlibat, dan tertibnya pasar adalah justru akibat dari bekerjanya perjuangan kepentingan para pelaku pasar tersebut. Inilah yang dikenal sebagai *invisible hand* oleh Adam Smith.

- » Mengingat *polis model* berangkat dari misi mengelola kepentingan komunitas, pengambilan keputusan sangat jelas diwarnai oleh pertimbangan loyalitas. Hal ini sangat kontras dengan yang terjadi dalam *market model*. Pertimbangan terpenting dalam pengambilan keputusan adalah maksimalisasi perolehan atau minimalisasi biaya dan resiko.
- » Dalam *polis model* penggalangan aksi-aksi sosial dilakukan dengan mengandalkan kemampuan mengelola kelompok dan organisasi. Sebaliknya, dalam *market model* yang menjadi andalannya adalah individu-individu.
- » Dalam rangka penggalangan solidaritas kelompok *polis model* harus mengelola dan menyebarkan informasi-informasi yang berwajah arti, menuntut penafsiran secara kontekstual, tidak lengkap dan termanipulasi secara strategis. Hal yang sebaliknya yang terjadi dalam *market model*, karena para pelaku harus mengoptimalkan perolehan atau meminimalkan resiko, mereka mau tidak mau harus mengelola informasi seakurat mungkin, selengkap mungkin dan sehandal mungkin.
- » *Polis model* bekerja dengan mengandalkan berlakunya logika hukum yang berbeda dengan yang berlaku dalam *market model*. Dalam *polis model*, semangat merupakan prinsip yang diagungkan. Para pelaku membayangkan bahwa dengan penggalangan semangat maka keadaan akan bisa menjadi lebih baik. Dalam *market model* bukannya semangat dianggap tidak penting, namun mereka lebih meyakini hal-hal yang pasti. Kalau sumberdaya digunakan, maka sumberdaya itu akan habis.
- » Sumber-sumber perubahan sosial, dalam *polis model* adalah idea, persuasi dan aliansi. Untuk bisa merealisasikan ide-ide tersebut para aktor membayangkan bahwa seseorang perlu meraih kekuasaan, dan dengan menduduki kekuasaan tersebut dirinya bisa menciptakan kesejahteraan publik. Para pelaku pasar, sebagai kontras, lebih meyakini bahwa sumber perubahan adalah

pertukaran-pertukaran yang sifatnya kebendaan. Dengan jual beli teknologi, misalnya, kemampuan untuk menyelesaikan kegiatan akan lebih baik, *dus* produktifitas meningkat. Kalau semua pihak bisa melakukan pertukaran kebendaan ini, masing-masing akan memiliki kontribusi bagi penciptaan kesejahteraan.

Para penyelenggara negara dituntut untuk bisa menjalankan kekuasaan negara dengan logika yang sama dengan yang dianut oleh pelaku pasar. Selama 40 tahun terakhir kita terbelenggu oleh *polis model*. Nyaris dari seluruh karakteristik yang dipaparkan dapat dijumpai di dunia empirik pembangunan di Indonesia sejak dekade 1960-an. Oleh karena itu, harus dipahami bahwa perubahan politik desentralisasi yang dibawa oleh UU nomer 22 tahun 1999 memaksa bangsa Indonesia melakukan eksodus dari *polis model* ke *market model*.

Redefinisi Peran Pemerintah

Pengembangan semangat berkompetisi adalah hal yang tidak bisa dihindari dalam praktek pemerintahan modern. Prinsip-prinsip *Reinventing Government* sarat dengan pesan agar pemerintah menciptakan suasana kompetitif, tidak saja di kalangan masyarakat, terlebih lagi harus diciptakan di kalangan para birokrat penyelenggara pemerintahan. Kalau tabel 1 tentang kontras antara *market model* dengan *polis model* tersebut di atas kita cermati tampaklah bahwa konsep Stone tentang *market model* sejalan dengan ide dasar *Reinventing Government* yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler.

Kompetisi, dengan demikian, tidak hanya terjadi antara pemerintah dengan organisasi non-pemerintah. Tak kalah pentingnya

⁸ Prinsip-prinsip tersebut adalah: steering others than rowing; empowering customers rather than serving them; injecting competition into service delivery; organizing mission rather than rules; funding results not inputs; intense customer orientation; encouraging entrepreneurial earning rather than bureaucratic spending; focusing on prevention rather than cure; decentralizing organizations and fostering team-work; leveraging change through market-based incentives.

⁹ David Osborne dan Ted Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: A Plume Book. Ide *reinventing government* ini belakangan ini yang menjadi patokan penyelenggaraan pemerintahan di milenium ke 3.

kompetisi juga harus diciptakan di antara aparat pemerintah sendiri untuk memaksimalkan tiga fungsi dasar pemerintahan, yakni: pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan secara cepat, tepat, dan dekat kepada masyarakat.

Pelaksanaan program-program pembangunan, sebagai salah satu aktivitas utama pemerintahan, bergeser dari *dependency creating* ke arah *empowering*.¹⁰ Perubahan itu membuat posisi masyarakat berubah dari penonton menjadi pelaku pembangunan. Sebagai pelaku, masyarakat tidak sekedar diharapkan mampu menciptakan aktivitas dan peluang yang diciptakannya sendiri. Diharapkan pula tumbuh kebiasaan berkompetisi, anggota masyarakat terbiasa untuk bersaing, hingga memudahkan negara bersaing dengan negara lain. Dampak dari perubahan ini terhadap demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dalam Tabel 2 berikut:

Tabel 2
Pilihan Peran Pemerintah dalam pengembangan daya saing

Karakter	Dependency Creating	Empowering
Prakarsa	Pusat (ibukota negara).	Lokal (Desa, Kabupaten).
Titik Awal	Rencana formal.	Pemecahan masalah.
Desain program	Status, didominasi pakar.	Masih diskusi kelompok masyarakat.
Teknologi	Hasil pengenalan.	Asli (setempat).
Sumber dana	Dana dan teknisi pemerintah pusat.	Rakyat dan SDA lokal.
Kesalahan	Diabaikan.	Diterima (<i>embraced</i>).
Organisasi Pendukung	Dibina dari atas.	Dibina dari bawah.
Pertumbuhan	Cepat, mekanistik.	Tahap demi tahap (organik).

¹⁰ Paradigma pembangunan terbagi kedalam dua keluarga besar: equilibrium dan konflik-dependency. Termasuk kedalam keluarga equilibrium adalah: behavioralisme, priodinamika, diffusionisme, dan dualisme sosiologis. Sedangkan keluarga konflik-dependency mencakup: strukturalis Marxis dan non-strukturalis Marxis. Selengkapnya dapat dibaca dalam Moeljarto Tjokrowinoto. *Teori Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.

Karakter	Dependency Creating	Empowering
Pembinaan personil	Prajabatan, pendidikan formal, didaktik	Berkesinambungan, berdasarkan pengalaman lapangan, belajar dari kegiatan lapangan.
Diorganisir oleh	Technical specialist.	Tim interdisipliner.
Kepemimpinan	Terbatas, berubah-ubah, posisional.	Individual, kuat, berkelanjutan.
Analisis	Untuk membenarkan rencana dan memenuhi persyaratan evaluasi.	Untuk definisi masalah dan perbaikan program.
Fokus manajemen pemerintahan	Selesainya proyek pada waktu yang telah ditentukan.	Kelangsungan berfungsinya sistem dan kelembagaan.
Evaluasi	Eksternal, selang-seling, impact oriented.	Diri sendiri, berkesinambungan, process oriented.

Sekalipun secara teoritis satu bangsa perlu menumbuhkembangkan kebiasaan berkompetisi di antara warga negaranya, apakah sebuah kompetisi bebas yang terjadi secara internal dalam satu bangsa secara mutlak akan meningkatkan daya saing produk yang dihasilkan? Jawabnya tidak mutlak. Secara empirik hampir mustahil menerapkan kompetisi bebas dalam masyarakat, apalagi dalam masyarakat yang sedang dalam masa transisi dari situasi otoritarian kearah situasi demokratis. Elemen-elemen yang ada dalam masyarakat sesungguhnya tidak berada di titik yang sama, di garis start yang sama, saat transisi mulai bergulir. Perlindungan pemerintah dalam bentuk regulasi masih diperlukan dan dibenarkan, sejauh regulasi itu tidak mengurangi "ruang bebas" yang dibutuhkan masyarakat serta melindungi mereka dari praktek monopoli maupun oligopoli.¹¹

¹⁰ Steiner and Steiner, Ibid., 259-264.

Pandangan Steiner dan Steiner sejalan dengan temuan Michael Barzelay lewat kajian program STEP (*Striving Toward Excellence in Performance*). Barzelay menemukan bahwa pergeseran paradigma itu membawa perubahan terhadap hal-hal sebagai berikut (dialihbahasakan oleh penulis):¹²

Pertama, kedekatan hubungan (antara birokrat pemerintah) dengan kustomer (rakyat) memperbaiki pemahaman (birokrat) terhadap kebutuhan kustomer (rakyat).

Kedua, meningkatkan partisipasi pekerja (birokrat) baik dalam hal curah pengetahuan, pengembangan kemampuan, maupun komitmen seluruh penyelenggara negara.

Ketiga, meningkatkan penyebaran (pendelegasian) otoritas dari manajer sehingga pekerja (pegawai) memperoleh akuntabilitas (yang semakin baik) dari bawah (masyarakat).

Keempat, kebersamaan yang dilakukan secara sukarela memungkinkan terjadinya tukar-menukar pengetahuan, keahlian, maupun sumber-sumber yang ada.

Dari paparan pendapat Osborne dan Gaebler, Moeljarto, Steiner dan Steiner, dan Barzelay dapat disimpulkan bahwa peningkatan daya saing satu bangsa dimulai dengan komitmen pemerintah untuk secara serius menciptakan iklim persaingan di antara warga negara maupun antar aparatur pemerintah. Pemerintah harus mengambil porsi sesedikit mungkin dalam dinamika sosial tetapi efektif melindungi kepentingan yang paling mendasar dari masyarakat luas.

Bila kesimpulan ini dikaitkan dengan ide *good governance* dan globalisasi yang menjadi tema besar penyelenggaraan pemerintahan di milenium ke 3 ini, maka penciptaan *good governance* merupakan sarana untuk menciptakan iklim bersaing yang kita perlukan. Nilai-nilai dasar *good governance*, yakni: transparansi, akuntabilitas, bersih dari praktek

¹² Michael Barzelay (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press. Hal. 40. Sebenarnya ada enam kesimpulan. Namun dua diantaranya tidak relevan dengan tujuan penulisan naskah ini, yakni: *using state-of-the-art productivity improvement techniques yields results*; dan *improved work measurement provides a base for planning and implementing service improvements and gives workers information about their performance*.

praktek KKN, serta adanya landasan etika yang meminimalkan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), membuat pemerintah membatasi dirinya sendiri untuk tidak terlibat terlalu jauh dalam urusan publik. Sebaliknya, sulit dibayangkan daya saing dapat dibangun melalui kompetisi bila dalam satu pemerintahan:

1. Terjadi kekaburan antara batas wilayah publik dan wilayah *private/pribadi*.
2. Tidak ada kerangka hukum yang jelas yang menjadi landasan aktivitas pemerintahan.
3. Terjadi pengaturan yang sangat eksekutif yang membelenggu kreatifitas warga negara sekaligus menyebabkan ekonomi biaya tinggi.¹³
4. Prioritas pembangunan yang tidak konsisten hingga terjadi kesalahan kalkulasi dan alokasi sumber daya (alam dan manusia) yang dimiliki.
5. Ruang pengambilan keputusan disempitkan dan keputusan diambil secara tidak transparan.

Tantangan dan Peluang

Setidaknya ada empat tingkatan daya saing yang harus diperhitungkan: lokal, regional, nasional, dan internasional (global). Pada tingkatan lokal, interaksi dan kompetisi melibatkan aktor yang jangkauan pengaruhnya tidak melewati satu komunitas kecil tertentu, yang ciri-cirinya relatif homogen dibandingkan tingkat-tingkat lainnya. Misalnya satu kabupaten atau satu propinsi. Pada tingkat regional, aktor yang terlibat adalah aktor lintas lokal dengan ciri heterogenitas lebih terbatas daripada tingkat nasional. Misalnya aktivitas di Papua Utara, Maluku Utara dan Sulawesi Utara. Tingkat regional bisa dibaca pula sebagai gabungan aktivitas antar negara yang menghasilkan atau menawarkan produk yang sama seperti ASEAN. Pada tingkat negara, aktor yang berperan adalah mereka yang aktivitasnya melampaui satu

¹³ Hasil penelitian yang dilakukan oleh Robert A. Simanjuntak tentang "Pungli Ekonomi Biaya Tinggi dan Otonomi Daerah" tahun 2002 membuktikan bahwa salah satu dampak negatif pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap dunia usaha adalah meningkatnya jalur birokrasi yang harus dilalui pengusaha, yang berujung pada meningkatnya serangkaian biaya operasional sehingga ekonomi biaya tinggi tumbuh dengan suburnya.

regional. Sedangkan pada tingkat internasional adalah mereka yang aktivitasnya melibatkan aktor-aktor lain di luar batas bangsa dan negara.

1. Tingkat Nasional

Paparan di atas, dapat dijadikan dasar untuk mempertimbangkan strategi apa yang bisa digunakan untuk meningkatkan daya saing pada tingkatan lokal. Seperti yang dikemukakan di atas, daya saing berhubungan dengan *bargaining position*, dan *bargaining position* itu terkait erat dengan modal, teknologi dan peluang yang kita miliki.

Di tingkat nasional, modal utama yang kita miliki adalah pluralitas dan heterogenitas bangsa Indonesia. Ini merupakan kodrat yang perlu kita syukuri. Pengakuan atas pluralisme dan heterogenitas bangsa merupakan modal dasar berdemokrasi yang tidak perlu dicari-cari. Kita hanya perlu mengubah sikap dari "perbedaan" ke "mulai dari persamaan" sebagai titik tolak berdialog. Ini tidak berarti penyeragaman (unifikasi). Hanya yang harus lebih dikedepankan adalah persamaan visi dan misi bersama sebagai tonggak pemberi arah perjalanan bangsa kita. Sikap memandang faksionalisme dalam masyarakat sebagai noda terhadap kesatuan dan persatuan bangsa, harus diubah menjadi modal yang bila dikelola secara tepat justru akan menguatkan bangsa kita sendiri.

Kedua, kita memiliki SDA yang nyaris sempurna. Segala jenis bahan tambang yang ada dikenal di planet bumi, bisa ditemui di Indonesia. Se jauh ini kita baru mengeksplorasi sumber daya yang ada di darat. Kita baru menggunakan laut sebatas pelayaran dan menangkap ikan. Laut dan segala sumber daya alam yang ada didalamnya, belum secara efektif dieksplorasi. Padahal 2/3 dari wilayah Indonesia adalah laut. Menemukan teknologi untuk mengeksplorasi SDA yang ada di laut, merupakan tantangan yang bisa membuat putra bangsa Indonesia menjadi kreatif dan inovatif.

Ketiga, posisi kita di silang samudera Pasifik dan Hindia sangat strategis menyambut era perdagangan bebas. Milenium ke 3 ditandai dengan beralihnya wilayah perdagangan dari Samudera Atlantik ke Samudera Pasifik. Hal ini terjadi karena pangsa pasar terbesar memang berada di wilayah Pasifik. Tiga negara dengan penduduk terpadat di dunia (Cina, USA dan Indonesia), ada di wilayah ini. Belum lagi bila

diperhitungkan India. Peluang kita untuk “mencegat” perdagangan lintas Hindia-Pasifik terbuka.

Keempat, penduduk yang banyak, merupakan pasar potensial yang dilirik oleh negara-negara maju. Banyaknya penduduk mungkin menjadi nilai negatif terhadap upaya kita untuk segera keluar dari suasana kemiskinan. Namun jumlah penduduk yang banyak juga dapat mendatangkan berkah. Negara-negara maju berkepentingan untuk mengeluarkan rakyat Indonesia keluar dari lingkaran kemiskinan, agar 220 juta orang ini bisa membeli produk-produk mereka. Logika sederhana saja, bila 0.10% saja dari penduduk Indonesia setiap hari meminimum *Coca Cola*, berapa keuntungan yang mereka raih?

Mengapa sejauh ini kita belum mampu memanfaatkan peluang itu secara maksimal? Beberapa jawaban bisa dikemukakan disini.

Pertama, kita belum sepenuhnya mampu merebut teknologi, atau menciptakan teknologi tepat guna yang bisa digunakan oleh masyarakat. Kesulitan kita meningkatkan daya saing terkait erat dengan ketergantungan kita terhadap investasi dari luar negeri serta teknologi yang jauh tertinggal dibandingkan negara serumpun sekalipun. Selain itu kekaguman kita yang berlebihan terhadap rekayasa teknologi negara maju telah mematikan teknologi tradisional yang ada dan selama ini mampu membuat masyarakat *survive*.

Kedua, kita belum sepenuhnya bergeser dari *dependency creating* ke *empowering*. Kita sedang dalam proses awal pergeseran itu. Bagaimana akan meningkatkan daya saing bila industri kita masih tergantung pada investor asing? Susahnya kita dipermainkan dengan isu-isu internasional, yang sebenarnya bertujuan melindungi kepentingan para kapitalis. Upah buruh yang murah, sering dianggap sebagai salah satu daya pikat investasi di Indonesia. Namun, terutama akhir-akhir ini, upah buruh yang rendah itu sering dijadikan amunisi untuk memojokkan produk Indonesia, dengan dalih pelanggaran konvensi ILO maupun HAM.

Ketiga, kerjasama regional belum bisa dimanfaatkan secara maksimal, sebab negara-negara yang bergabung dengan kita memproduksi produk yang sama. Persaingan yang terjadi adalah “banting-bantingan” harga. Tentu saja ini makin melemahkan posisi kita di kancah internasional.

Keempat, kita belum melakukan “revolusi mental.” Menurut pergeseran paradigma yang dikemukakan di atas, tampaknya bangsa Indonesia harus melakukan perubahan cara kerja dari kebiasaan bekerjasama secara komunal menjadi kompetisi individual. Susahnya pergeseran ini bertepatan dengan dilakukannya demokratisasi (tercermin dari pelaksanaan UU nomer 22/1999) sehingga semangat individualistis ini berpotensi melemahkan daya saing yang dibangun dari bawah (*grass root politics*).

2. Tingkat Lokal

Tantangan di tingkat lokal tidak kalah beratnya dibandingkan dengan tantangan di tingkat nasional. Sejauh yang bisa dicatat, ada lima tantangan. *Pertama*, terdapat perbedaan garis mulai awal yang berbeda antara daerah-daerah di Indonesia sebagai dampak dari pola pembangunan yang diskriminatif yang dilakukan semasa rejim Soeharto.¹⁴ Perbedaan ini tentu membawa kesulitan tersendiri bagi kerjasama antar daerah, bahkan mungkin menjadi pemicu lahirnya daerah-daerah baru.

Kedua, munculnya persaingan tidak sehat antar daerah hanya karena ada daerah yang ingin segera mengejar ketinggalan mereka tanpa dilandasi pemikiran jangka panjang. Pasal 88 UU 22/99 membuka peluang bagi daerah untuk membuat perjanjian dengan luar negeri. Kekuatan modal yang dimiliki negara maju yang memungkinkan daerah untuk segera “berlari,” memungkinkan daerah tidak menyadari dampak buruk⁵ dari masuknya kapitalisme langsung ke akar rumput politik di Indonesia.

¹⁴ Laporan Biro Pusat Statistik 1998, yakni saat reformasi mulai bergulir dan menjadi prakondisi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU no. 22 tahun 1999; PDRB tertinggi diduduki DKI Jakarta dengan nilai (dalam jutaan rupiah) Rp. 146.215.775. Terendah ditempati oleh Bengkulu dengan nilai Rp. 3.421.181.

¹⁵ Hasil penelitian Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) pertama dengan sponsor dari The Asia Foundation terhadap 13 Kabpuatan dan Kota di Indonesia menemukan hambatan untuk kerjasama antar daerah adalah:

- Pemda lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan daripada perbaikan pelayanan.
- Tidak ada standar bagi pelayanan publik.
- Penurunan standar terhadap pelayanan publik karena pembiayaan berkurang.

Ketiga, langkanya visi-misi-strategi bersama antar beberapa daerah yang berakibat pada daerah lebih memperhatikan faktor eksternal daripada faktor internal, sehingga mereka lebih menyoal kesempatan dan ancaman yang dihadapi daripada menyadari kekuatan dan kelemahan yang mereka miliki untuk menggunakan kesempatan yang ada seraya mengatasi ancaman yang dihadapi.

Keempat, belum terbangunnya struktur politik yang solid, yang memungkinkan setiap tindakan politik untuk menggunakan kesempatan yang ada bisa lebih diperhitungkan. Sejauh ini, struktur yang dulu ada ditinggalkan (bahkan dihancurkan) sementara struktur yang baru belum terbentuk. Ketidadaan struktur yang baru ini membuat masyarakat ragu untuk bertindak atau berinovasi.

Kelima, menghidupkan kembali teknologi tradisional yang dipahami oleh masyarakat lokal sebagai basis berinovasi. Logika teknologi yang tidak masuk dalam referensi logika masyarakat, akan sulit digunakan untuk memberdayakan dan mengembangkan masyarakat yang bersangkutan.

Walaupun tantangan di atas tampaknya cukup berat, masyarakat lokal memiliki modal yang sangat fundamental bagi penemuan strategi peningkatan daya saing yang tepat.

Pertama, bab IV (pasal 7 s/d 13) dari UU 22/99 mengatur tentang kewenangan daerah, bukan 'urusan' daerah. Terminologi kewenangan disini sangat strategis, sebab satu kewenangan dapat menghasilkan ribuan urusan. Dengan kata lain, ketentuan ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat daerah untuk dijadikan pijakan peningkatan daya saing mereka.

¹⁶ Hasil penelitian IRDA menemukan bahwa kesulitan utama membangun struktur pemerintahan yang solid adalah:

- Sistem karir belum berbasis pada kompetensi.
- Sistem insentif bagi birokrat daerah yang belum kondusif.
- Ketidadaan SDM yang berkualitas untuk mengisi struktur baru.
- Belum ada standar evaluasi atas satu organisasi.
- Pengambilan keputusan tentang Perda pengorganisasian dilakukan dengan tidak transparan.

Kedua, jarak ideologis warga masyarakat tidak berpengaruh terhadap jarak ekonomis maupun sosiologis mereka. Pada tataran masyarakat ideologi politik hanya menghasilkan solidaritas imajiner. Sedangkan kondisi ekonomi maupun ikatan kekeluargaan menghasilkan solidaritas riil yang memudahkan mereka untuk menyamakan persepsi dan reaksi terhadap sebuah stimulus.

Ketiga, bentuk kepulauan di sebagian besar daerah di Indonesia, memungkinkan mereka membangun semacam "imajinasi regional." Faktor ini bisa dijadikan landasan bagi daerah-daerah untuk menemukan isu-isu strategis yang menyangkut kepentingan bersama, sekaligus menjadi basis kerjasama antar daerah.

Keempat, kerjasama antar daerah yang dimungkinkan dalam UU 22/99 melalui bab IX pasal 87, memungkinkan terjadinya sinergi antar daerah yang memiliki kepentingan bersama, atau kepentingan yang saling komplementer. Sesuai dengan dalil politik bahwa kuantitas dukungan terhadap satu isu menentukan diterima atau tidaknya isu itu menjadi agenda pembahasan pada tingkat sistem politik, maka kerjasama antar daerah ini menguatkan posisi pemerintah dan kepentingan daerah vis-à-vis pemerintah pusat maupun negara-negara maju yang berkepentingan terhadap daerah-daerah itu.

Kelima, akibat ketergantungan ekonomi nasional terhadap arus global yang sejauh ini terjadi di Indonesia, basis material yang dibutuhkan industri dari negara maju tersedia dengan harga murah. Harga ini memungkinkan investor mau masuk ke daerah, yang secara tidak langsung meningkatkan daya saing daerah, sejauh tercapai aturan yang adil dalam hal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Strategi

Berdasarkan gambaran di atas, tawaran paradigma yang bisa diajukan dalam tulisan ini adalah menguatkan kompetisi tingkat lokal dan membangun jaringan kepentingan tingkat regional sebagai basis peningkatan daya saing nasional. Untuk itu, menjadi kewajiban pemerintah untuk melindungi (dalam arti tidak melakukan intervensi terlalu jauh kedalam) pasar yang secara mandiri dibangun oleh warga masyarakat; atau menghidupkan kembali pasar yang dulu pernah dilemahkan oleh intervensi negara. Pemerintah hanya mempunyai

kepentingan bahwa kompetisi di arena pasar itu terlaksana menurut aturan yang telah disepakati bersama.

Bila ini tawaran paradigmanya, lalu strategi apa yang bisa digunakan untuk membangunnya? Sebelum menentukan strategi yang cocok untuk keperluan lokal (masyarakat di daerah), ada baiknya kita perhatikan catatan berikut.

Dari sudut pandang politik, daya saing kita bisa ditingkatkan mulai dari membuka ruang publik ("pasar") yang memungkinkan warga negara berkreasi secara bebas seraya menyadari bahwa aktivitas mereka bersifat komplementer. "Pasar" merupakan arena paling sempurna untuk membangun saling pengertian sesama warga masyarakat tanpa pemerintah terlibat jauh didalamnya. Interaksi yang bebas dan terbuka akan menyadarkan warga masyarakat akan kelebihan dan kekurangan masing-masing, yang disertai dengan kesadaran akan adanya kepentingan bersama yang harus dipertahankan.

Dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, kita harus menyadari kenyataan bahwa banyak SDA yang secara geologis menyatu, namun secara administratif terbagi-bagi kedalam wilayah yang kecil-kecil. Otonomi berkaitan dengan fungsi. Karena itu, sebaiknya kesempatan kerjasama antar daerah dimanfaatkan secara maksimal. Satu urusan yang berhubungan dengan pemanfaatan satu SDA, bila lebih maksimal diurus secara bersama, ada baiknya dilakukan bersama-sama seperti sistem Subak di Bali. Dengan demikian semangat untuk memproduksi daerah atau wilayah baru (seperti pembentukan kabupaten maupun propinsi baru) lebih baik ditunda dulu. Ini disebabkan oleh karena pembentukan wilayah baru mungkin baik bagi pendekatan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, namun menyebabkan inefisiensi pengelolaan SDA. Makin kecil wilayah kabupatennya, makin kecil *resources* yang bisa dimanfaatkan.

Persoalan muncul ketika daerah-daerah menghasilkan produk yang sama (seperti halnya kerjasama tingkat regional). Sistem pengelolaan SDA lintas kabupaten tanpa menghapus batas-batas kabupaten itu sendiri, merupakan terobosan menarik yang mungkin dapat meningkatkan *bargaining position* (sekelompok) daerah dengan (kelompok) daerah lain, bahkan antar daerah dengan pemerintah

nasional. Namun sayangnya produk yang sejenis yang dihasilkan oleh beberapa daerah dalam satu regional, selain cenderung memunculkan persaingan yang tidak sehat antar daerah, ketentuan bahwa produk itu merupakan komoditas ekspor nasional membuat kompetisi internal kita melemah. Keinginan satu daerah untuk mengejar posisi daerah lain, memunculkan kecenderungan gampang menyerah terhadap kepentingan yang didesakkan kepadanya. Jenis maupun volume

Tabel 3
Pembangunan Kawasan Andalan Di Kawasan Timur Indonesia

Kawasan	Pertanian	Perkebunan	Perikanan	Kehutanan	Pertambangan	Pariwisata	Industri
Sanggau (Kalbar)	✓	✓		✓	✓		
Das-Kakab (Kalteng)	✓			✓			
Batulicin (Kalsel)		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sasamba (Kaltim)		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Manado-Bitung (Sulut)			✓			✓	✓
Batui (Sulteng)	✓	✓	✓				
Bukari (Sultra)	✓	✓	✓			✓	
Pare-Pare (Sulsel)	✓	✓	✓				✓
Bima (NTB)	✓	✓	✓				✓
Mbay (NTT)	✓		✓				✓
Seram (Maluku)		✓	✓	✓	✓	✓	
Biak (Papua)			✓			✓	✓
Jumlah	7	9	10	6	4	6	7

Sumber: Sekretariat DP-KTL 1996, 16-17.

produk yang dihasilkan, sedikit banyak justru didikte oleh pembeli (konsumen). Akibatnya SDA yang sebetulnya merupakan faktor unggulan untuk bersaing menjadi tidak bermakna. Tabel 3 berikut ini merupakan contoh dari produk regional yang pada realitanya sulit meningkatkan daya saing lokal.

Dari pelajaran ini, seharusnya pemerintah daerah bisa lebih selektif memilih proyek atau aktivitas untuk dilakukan di daerahnya. Rasa memiliki warga daerah dapat ditingkatkan (sesuai dengan paradigma yang berlaku) bila aktivitas yang direncanakan sesuai dengan embrio aktivitas penduduk. Sejah ini terlalu banyak daerah yang hanya menerima "titipan" proyek pemerintah pusat, yang embrio aktivitasnya tidak ada di tingkat masyarakat. Selain menghalangi peningkatan kualitas produk yang dihasilkan, praktek pembangunan selama ini hanya menghasilkan kecemburuan sosial yang meningkat di kalangan masyarakat daerah.

Bila demikian, strategi apa yang bisa dipilih? Memperhatikan sketsa di atas, titik start yang berbeda, masyarakat yang heterogen, serta wilayah administrasi yang sangat *distinctive* maka bisa diduga tidak ada satu strategi baku yang berlaku di seluruh Indonesia. Pilihan terhadap satu strategi sangat tergantung pada kondisi riil yang dihadapi. Karena itu, apakah satu daerah harus bersikap ofensif atau defensif, sangat tergantung kepada perkembangan situasi politik global maupun domestik yang berkembang.

Strategi defensif yang berkonotasi mempertahankan struktur dan kondisi yang ada, tidak perlu diperhatikan. Bila demikian, hal apa saja yang harus diperhatikan untuk melaksanakan strategi ofensif?

Pertama, menahan bibit unggul daerah melalui taktik "gula dan semut" agar mereka tidak lari dari daerahnya. Otonomi sebenarnya memberi peluang bagi terbukanya lapangan kerja di daerah. Investasi SDM harus diperhitungkan dengan cermat. Misalnya porsi yang bisa digunakan untuk memberi beasiswa ikatan dinas bagi putra daerah yang tergolong bibit unggul. Hingga dalam tempo -katakan saja- 10 tahun mendatang mereka sudah dapat menjadi tulang punggung aktivitas pembangunan di daerah. Taktik ini berhubungan dengan unsur inovasi *genuine* untuk menyusun sebuah paradigma baru seperti diuraikan dimuka.

Kedua, membangun struktur politik sesuai dengan norma lokal yang berlaku. Ini sesuai dengan unsur minimnya intervensi pemerintah pusat dalam upaya kita membangun paradigma daya saing yang baru. UU no. 22/1999 memungkinkan susunan pemerintahan daerah di satu kabupaten berbeda dari kabupaten lainnya. Dalam ilmu politik, sebuah struktur disusun berdasarkan atas satu set norma. Selama masa Orde Baru terlalu banyak struktur pemerintahan yang tidak jalan, ataupun arena publik "ciptaan" pemerintah yang tidak jalan, karena semuanya dibangun di atas set norma yang tidak dipahami oleh warga masyarakat. Karena itu, membangun struktur pemerintahan daerah yang sesuai dengan norma lokal, merupakan pijakan yang kokoh bagi upaya meningkatkan daya saing kita, mulai dari tingkat lokal, regional, nasional, maupun internasional.

Ketiga, tidak menafikan dimensi fungsional dari ajaran desentralisasi, sehingga masyarakat bisa diajak membangun visi dan misi "regional" agar pemanfaatan dan pengeloalaan SDA yang ada bisa dioptimalkan dan dijaga kelangsungannya. Masyarakat hendaknya jangan dikungkung oleh loyalitas sempit pada kepentingan daerah. Apalagi bila hal itu dikaitkan dengan menjaga wibawa elit daerah.

Keempat, terutama untuk keperluan jangka pendek dan menengah, ada baiknya difikirkan diterapkan sistem kontrak kerja. Seluruh pegawai bekerja berdasarkan kontrak dalam jangka waktu tertentu. Bila terbukti dia berprestasi, maka dia dapat menuntut kenaikan upah dan memaksa satu pemerintah daerah "bersaing" dengan pemerintah daerah lain untuk mendapatkannya. Sebaliknya, bila tidak berprestasi, maka ada bukti nyata untuk menghentikan kontraknya. Dengan cara ini, setiap pegawai akan dipacu untuk menunjukkan prestasi terbaiknya. Langkah ketiga ini berhubungan dengan kebutuhan unsur kompetisi dalam paradigma baru yang hendak kita susun.***

Daftar Pustaka

- Barzelay, Michael, (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Mas'oed, Mohtar (1998). *Ekonom-Politik Pembangunan Indonesia: Memahami Beberapa Isyu Pokok*. Yogyakarta: Program Studi Magister Administrasi Publik, Pasca Sarjana UGM, Diktat Kuliah.
- Heru Nugroho, (1996). 'Perdagangan Bebas dan Liberalisasi Politik di Indonesia.' Makalah pada Seminar Dies Natalis Fisipol UGM ke 41 dengan tema "Pergeseran Sosial-Politik dalam Era Globalisasi," Yogyakarta, 16 September.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: A Plume Book.
- Steiner, George dan Steiner, Jhon (1994). *Business, Government, and Society*, New York, NY: McGraw-Hill Inc.
- Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. London, UK: W.W. Norton & Company.
- Tjokrowinoto, Moerjarto (1996). *Teori Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.